

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1. Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan literatur yang menggambarkan konsep dan teori maupun hasil penelitian yang relevan dengan fokus penelitian. Oleh karena itu, dalam kajian pustaka ini dikemukakan beberapa hasil penelitian terdahulu, konsep dan teori yang mendukung serta guna memberikan gambaran awal dan dapat menjadi rujukan dan penguatan tentang konsep permasalahan yang diteliti.

2.1.1. Hasil Penelitian Maimun (2006)

Maimun (2006) melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Efisiensi Proses Anggaran dan Efektivitas Organisasi Terhadap Kinerja Administrasi Pemerintah Kota Lhokseumawe. Penelitian ini memfokuskan perhatian terhadap upaya Pemerintah Kota Lhokseumawe dalam meningkatkan kinerja administrasi Pemerintah Kota Lhokseumawe. Penelitian ini dilaksanakan dengan mengkaji sejauhmana pengaruh efisiensi proses anggaran dan efektivitas organisasi terhadap kinerja administrasi Pemerintah Kota Lhokseumawe.

Untuk menjawab permasalahan ini, penelitian mengkaji dimensi efisiensi proses anggaran, yaitu : perencanaan, pengendalian, dan evaluasi. Dimensi efektivitas organisasi yaitu : produktivitas, efisiensi, dan kepuasan.

Desain yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian survey, yaitu menganalisis pengaruh efisiensi proses anggaran dan efektivitas organisasi terhadap

kinerja administrasi Pemerintah Lhokseumawe. Unit analisis adalah Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Lhokseumawe yang duduk dalam jabatan struktural eselon II, III, dan IV. Populasi pada penelitian ini sebanyak 245 orang, sedangkan sample sebanyak 71 orang dan pengumpulan data yang digunakan adalah questioner dan dokumentasi sebagai data pendukung.

Hasil penelitian ini menunjukkan proses anggaran dan efektivitas organisasi baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja administrasi Pemerintah Kota Lhokseumawe.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, untuk lebih jelasnya penulis tuangkan dalam tabel berikut:

Tabel 2.1
Relevansi Antara Hasil Penelitian Maimun Tahun 2006 dengan Rencana Peneliti

| Uraian | Hasil Penelitian Maimun Tahun 2006 | Rencana Penelitian 2012 | Persamaan | Perbedaan |
|-----------------------------|---|---|---|---|
| Judul Penelitian | Pengaruh Efisiensi Proses Anggaran dan Efektivitas Organisasi Terhadap Kinerja Administrasi Pemerintah Kota Lhokseumawe | Pengaruh Anggaran Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai di Kecamatan Cangkuang Kabupaten Bandung | <ul style="list-style-type: none"> • Penelitian tentang Anggaran dan efektivitas • Pendekatan kuantitatif | <ul style="list-style-type: none"> • Teori anggaran yang digunakan • Teori efektivitas yang digunakan • Lokus Penelitian |
| Variabel Bebas (X) | Dimensi Efisiensi Anggaran Mardiasmo (2002:183-184) | Fungsi-Fungsi Utama Anggaran Sektor Publik Mardiasmo (2004:63-64) | | |
| Variabel Terikat (Y) | Efektivitas gabungan dari; Hasibuan (1996:126), Flippo (dalam Munir, 1992:17), dan Handoko (1991:193) | Ukuran Efektivitas Kerja Pegawai Siagian, (1997:153) | | |
| Lokus | Pemerintah Kota Lhokseumawe | Kecamatan Cangkuang Kabupaten Bandung | | |

Sumber : Maimun (2006)

Keterkaitan rencana peneliti dengan hasil penelitian Maimun (2006) adalah persamaan pada fokus penelitian yang membahas tentang anggaran, perbedaannya adalah Maimun dari sisi proses anggarannya sedangkan peneliti dari alokasi anggarannya. Selain hal tersebut tidak ada persamaan lainnya.

2.1.2. Hasil Penelitian Eddy Marwoto (2009)

Eddy Marwoto (2009) meneliti mengenai pengaruh implementasi kebijakan terhadap efektivitas kerja pegawai Satuan Polisi Pamong Praja di Kota Bandung. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh rendahnya efektivitas kerja pegawai pada Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Bandung. Masalah tersebut peneliti duga terkait dengan implementasi kebijakan K3 yang belum berjalan dengan efektif. Oleh karena itu menjadi pernyataan masalah (*problem statement*) adalah “efektivitas kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung masih rendah”.

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis, mengembangkan dan menerapkan konsep implementasi kebijakan dikaitkan dengan peningkatan efektivitas kerja pegawai. Sedangkan metode penelitian yang digunakan adalah explanatory survey melalui pendekatan kuantitatif. Sampel yang diambil sebanyak 74 responden dari anggota populasi sebanyak 272 orang dengan menggunakan teknik sample random sampling. Kemudian teknik analisis data yang digunakan adalah *path analysis*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel implementasi kebijakan K3 yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Bandung secara empirik telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap efektivitas kerja pegawai di lingkungan Satpol PP Kota Bandung. Adapun besarnya pengaruh implementasi kebijakan terhadap efektivitas kerja pegawai ditentukan oleh dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi,

dimana dimensi sumber daya secara parsial memberikan pengaruh paling besar terhadap efektivitas kerja pegawai, sedangkan dimensi disposisi atau sikap memberikan pengaruh paling kecil.

Peneliti mengambil kesimpulan bahwa implementasi kebijakan K3 (Kebersihan, Ketertiban, dan Keindahan) yang dilakukan Satpol PP Kota Bandung belum sepenuhnya dapat dijalankan secara efektif, sehingga mempengaruhi efektivitas kerja pegawai di lingkungan Satpol PP Kota Bandung.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, untuk lebih jelasnya penulis tuangkan dalam tabel berikut :

Tabel 2.2
Relevansi antara Hasil Penelitian Eddy Marwoto Tahun 2009 dengan Rencana Peneliti

| Uraian | Hasil Penelitian Marwoto(2009) | Rencana Penelitian 2012 | Persamaan | Perbedaan |
|-----------------------------|---|---|--|---|
| Judul Penelitian | Pengaruh Implementasi Kebijakan Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai Satuan Polisi Pamong Praja di Kota Bandung | Pengaruh Anggaran Terhadap Epektiftas Kerja Pegawai di Kecamatan Canguang Kabupaten Bandung | <ul style="list-style-type: none"> • Penelitian efektivitas Kerja • Menggunakan analisis jalur (<i>path anlysis</i>) | <ul style="list-style-type: none"> • Tidak meneliti tentang anggaran • Teori efektivitas yang digunakan |
| Variabel Bebas (X) | Implementasi Kebijakan Edward III (1989:79) | Fungsi-Fungsi Utama Anggaran Sektor Publik Mardiasmo (2004:63-64) | <ul style="list-style-type: none"> • Pendekatan kuantitatif | <ul style="list-style-type: none"> • Lokus Penelitian |
| Variabel Terikat (Y) | Efektivitas Kerja Steers dalam Jamin (1994:151) | Efektivitas Kerja Pegawai Siagian, (1997:153) | | |
| Lokus | Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung | Kecamatan Canguang Kabupaten Bandung | | |

Sumber : Marwoto (2009)

Keterkaitan kedua penelitian terdahulu dengan penelitian peneliti yaitu ; dengan penelitian Maimum (2006) terkait dengan salah satu variabel bebas yang mengkaji

tentang proses anggaran sehingga memberi inspirasi pada peneliti dalam melaksanakan proses penelitian dari sudut penelitian pengalokasian anggaran, selain dari pada itu teori dan lokus penelitian berbeda. Penelitian Eddy Marwoto (2009) terkait dengan variabel terikat tentang efektivitas, namun teori, objek dan lokus yang diteliti berbeda. Gambaran tersebut menunjukkan bahwa penelitian yang dilaksanakan peneliti dengan penelitian yang dilaksanakan oleh kedua peneliti tersebut sangat berbeda.

2.1.3. Lingkup Administrasi Publik

Pengertian kata administrasi bila diuraikan menurut asal katanya, *ad* berarti *intensif* dan *ministrare* berarti *melayani, membantu, memenuhi*. Secara etimologis administrasi berarti melayani kegiatan dengan intensif. Kata administrasi selain sebagai kata kerja, juga dapat di artikan sebagai kata sifat *administrativus* dan kata benda *administratio*. Adapun pengertian administrasi dalam bahasa Indonesia, dibagi dalam dua pengertian yaitu administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas.

Administrasi dalam arti sempit memiliki pengertian sebagai kegiatan-kegiatan ketatausahaan, yang terdapat pada tata usaha kantor, tata usaha warkat, kegiatan tulis menulis, *clerical work*, pengertian ini didapat dari definisi kata “*administratie*” dalam bahasa Belanda. Sedangkan administrasi dalam arti luas dapat dilihat dari pengertian bahasa Inggris “*administration*” yaitu segala kegiatan yang dilaksanakan sekelompok orang dan bekerjasama secara rational untuk mencapai tujuan bersama. Pengertian-pengertian administrasi yang lainnya banyak dijelaskan oleh para ahli, diantaranya adalah Simon dalam St. Dianjung (1999:13) yang menyatakan: **“administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai**

tujuan-tujuan bersama”. Pendapat ini memiliki pengertian bahwa administrasi bukan merupakan kegiatan individu yang mandiri, namun merupakan kegiatan yang melibatkan banyak individu atau kelompok, karena administrasi menyangkut kerjasama yang dibangun untuk mewujudkan atau mencapai tujuan yang telah disepakati bersama.

Organisasi terbentuk searah perkembangan kebutuhan manusia baik kebutuhan individu maupun kelompok. Kondisi sumber-sumber potensi yang terbatas, termasuk sumberdaya manusia itu sendiri yang memiliki keterbatasan baik oleh waktu, tenaga, dan pikirnya, sehingga kemudian mengembangkan pola kerjasama untuk meningkatkan kualitas hidup individu dan kelompok melalui organisasi. Organisasi terbangun dengan struktur yang jelas, arah/tujuan yang tegas, pembagian tugas dalam kelompok, pengaturan sumber daya, dan berjalannya kontrol dalam gerak organisasi.

Berdasarkan pendekatan ini, pekerjaan dari administrator menurut Newman yang dikutip Simon dalam St. Dianjung (1999:13) dapat dibagi menjadi 5 proses dasar, yaitu:

1. ***Planning***: menentukan apa yang akan dikerjakan. Ini meliputi: besar kecilnya akibat keputusan perencanaan tersebut, tujuan yang harus jelas, kemantapan dari kebijaksanaan tersebut, program yang matang, kampanye agar program disetujui, menentukan metode dan program khusus, dan menentukan jadwal hari kehari.
2. ***Organizing***: menggolong-golongkan aktivitas yang perlu (sesuai rencana untuk mencapai tujuan) kedalam unit-unit administrasi. Selain itu juga menentukan hubungan atasan dengan bawahan dalam setiap unit. Masalah-masalahnya antara lain: bagaimana mengadakan departemen-departemen (*asas departmentation*), delegasi wewenang, peranan staf dan lini, desentralisasi, struktur organisasi, *span of control* dan sebagainya.
3. ***Assembling resources***: mengatur sumber-sumber yang terdiri dari: orang-orang, biaya-biaya, dan fasilitas-fasilitas lain agar rencana dapat direalisasikan. Masalah-masalahnya; mencari orang-orang yang sesuai, biaya-biaya yang dibutuhkan, dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan, selain itu juga mengatur agar sumber-sumber itu saling mendukung.
4. ***Directing***: memberi perintah-perintah. Harus jelas siapa yang diberi perintah dan bertanggungjawab atas setiap bagian dari rencana

tersebut. Masalah-masalah yang timbul meliputi; bagaimana mengkoordinasi dari perintah-perintah tersebut, komunikasi dalam organisasi, koordinasi melalui supervisi, perintah lisan dan tulisan, agar perintah-perintah tidak *overlap* dan bertentangan.

5. **Controlling:** melihat dan mengusahakan agar seluruh kegiatan-kegiatan menuju sedekat mungkin dengan rencana. Tidak menyeleweng ke kiri atau ke kanan. Masalah-masalah yang dihadapi meliputi: standar pencapaian tujuan, motivasi pegawai untuk mencapai standar tersebut membandingkan hasil yang dicapai dengan standar, mengoreksi kegiatan-kegiatan bila tampak kegiatan-kegiatan tersebut menyeleweng dari rencana, evaluasi kegiatan. Selain kontrol kegiatan-kegiatan, administrator juga kontrol anggaran, biaya-biaya dan laba-laba/hasil-hasil yang diperoleh.

Lima proses dasar pekerjaan administrator yang dirangkum Newman menunjukkan bahwa prinsip-prinsip planning, organizing, assembling resources, directing, dan controlling adalah hal-hal dasar yang wajib dilakukan oleh seorang administrator yang juga merupakan unsur-unsur penting dalam proses administrasi yang baik, keseluruhannya memiliki keterkaitan dan saling berhubungan menjadi alur dalam proses berorganisasi, sehingga untuk mencapai tujuan organisasi dengan maksimal maka rangkaian proses tersebut harus dilaksanakan dengan mekanisme yang tepat. Lebih lanjut The Liang Gie (1989:25) menyebutkan unsur-unsur administrasi yang terdiri dari 8 macam yang meliputi:

1. **Organisasi:** organisasi adalah “rangka yang jadi wadah” kerjasama sekelompok manusia;
2. **Manajemen:** manajemen sebagai proses”menggerakkan” tindakan kerjasama sehingga tujuan tercapai dan tidak menyeleweng dari tujuan semula;
3. **Komunikasi:** unsur komunikasi ini memungkinkan kelompok orang melakukan kerjasama, mengetahui pikiran, perasaan, dan kehendak masing-masing dalam rangka mencapai tujuan bersama. Dengan kata lain disebut: tata hubungan, perkembangan lebih lanjut MIS (*Management Information System*);
4. **Kepegawaian:** kepegawaian adalah proses yang berhubungan dengan penggunaan tenaga kerja manusia dalam usaha kerjasama tersebut;
5. **Kuangan:** keuangan berkaitan dengan masalah bagaimana kerjasama itu akan dibiayai, darimana sumber-sumber keuangan

diperoleh, bagaimana menyimpannya, dan bagaimana membelanjakannya. Dari sini berkembang ilmu pengetahuan khusus antara lain: anggaran, *accounting*/pembukuan, *auditing*/penelitian pemakaian uang, pembukuan hutang piutang;

6. **Pembekalan:** pembekalan merupakan proses penyediaan materi, alat tempat kerja, fasilitas dalam usaha kerjasama tersebut. Masalah-masalahnya berkaitan dengan: penelitian benda-benda apa yang dibutuhkan, administrasi benda-benda, proses pembelian, prosedur pemakaian, pencatatan benda-benda, menyimpan dan merawatnya, pemusnahan benda-benda tidak terpakai, pengurusan dan pemeliharaan gedung tempat kerja, pengurusan pengangkutan dan kendaraan;
7. **Ketatausahaan:** ketatausahaan meliputi: pembuatan, pengiriman, penyimpanan keterangan-keterangan tertulis mengenai kerjasama tersebut;
8. **Hubungan masyarakat:** hubungan masyarakat sebagai usaha-usaha organisasi untuk memelihara hubungan dengan masyarakat sekitarnya agar kerjasama dalam organisasi tersebut memperoleh dukungan masyarakat sekitarnya.

Dengan demikian administrasi bersifat holistik, karena terdiri dari unsur-unsur yang merupakan subyek, obyek, dan mekanisme yang ada dan berjalan ketika organisasi mulai terbentuk dan berproses mewujudkan tujuannya. Administrasi berada dalam seluruh kegiatan organisasi, baik kegiatan yang dilaksanakan oleh individu-individu, kelompok, maupun kegiatan menyangkut organisasi itu sendiri, dalam menentukan tujuan, merencanakan, dan memadukan seluruh potensi dan sumber daya, serta membangun adaptasi dengan lingkungan sekitar, dengan kata lain dalam prakteknya proses administrasi dilakukan lebih awal, bersama-sama dan lebih akhir daripada pekerjaan pokok. Sehingga fungsi-fungsi manajemen juga merupakan fungsi administrasi. Menurut Gullick dalam Zenju (2008:221) “**fungsi-fungsi manajemen terdiri dari *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting* yang disingkat sebagai POSDCoRB**”. Rangkaian kegiatan-kegiatan mulai

dari *planning* sampai dengan *reporting* menunjukkan administrasi telah berproses dari awal hingga akhir.

Administrasi merupakan kegiatan yang sangat luas dalam penyelenggaraan negara, sebagaimana dikemukakan Soedjadi (1998:17), yaitu :

Penyelenggaraan administrasi dalam suatu organisasi harus menjadi satu kesatuan dengan penyelenggaraan manajemen. Penyelenggara administrasi sering disebut dengan administrator dan penyelenggara manajemen sering disebut manajer. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena administrasi memiliki peran sebagai proses dan manajemen memiliki peran sebagai alat yang harus bergerak dalam wadah yaitu organisasi.

Pemimpin organisasi dalam upaya pencapaian tujuan organisasi memiliki tugas yang sangat luas, karena harus menjalankan peran sebagai administrator sehingga mampu menetapkan visi dan misi dengan tepat, juga menjalankan peran sebagai manajer sehingga mampu mendeskripsikan visi dan misi tersebut melalui kegiatan pengelolaan unsur-unsur administrasi dalam proses kerja organisasi dengan efektif dan efisien. Unsur-unsur besar administrasi negara sebagaimana dikemukakan Tjokroamidjojo (1996:19), yaitu :

Unsur administrasi negara adalah (a) Administrasi Keuangan, (b) Administrasi Kepegawaian, (c) Administrasi Material dan ketiga unsur administrasi tersebut memiliki tugas yang sama yaitu bertugas untuk mendapatkan, menggunakan, dan mengendalikan.

Pemimpin organisasi selaku administrator secara bersamaan melaksanakan unsur-unsur administrasi negara tersebut dalam kesatuan gerak organisasi, karena unsur-unsur tersebut merupakan proses yang saling terkait dan mempengaruhi dan memiliki tugas yang sama dalam optimalisasi daya guna sumberdaya organisasi.

Peran pemimpin organisasi sebagai manajer dilaksanakan dengan tujuan mendayagunakan unsur-unsur manajemen sehingga proses mekanisme kerja organisasi

dalam pencapaian tujuannya lebih efektif dan efisien. Unsur-unsur manajemen menurut Hasibuan (2001:5), terdiri dari 6 (enam) elemen, yaitu :

- a. ***Man***, merupakan keseluruhan sumber daya manusia yang ada dalam suatu organisasi yang mempunyai peran sangat penting.
- b. ***Money***, merupakan alat bantu berupa alat pembayaran untuk kelancaran operasional baik intern maupun ekstern.
- c. ***Method***, merupakan suatu cara menggunakan semua sistem agar efektif dan efisien untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- d. ***Machine***, manajemen akan berfungsi jika produksi berjalan, maka machine di sini adalah merupakan proses produksi suatu produk dari bahan mentah ke bahan jadi.
- e. ***Material***, adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan peralatan dan perlengkapan untuk mendukung kegiatan operasional.
- f. ***Market***, pangsa pasar yang ada untuk menjual produk yang dihasilkan melalui sistem distribusi yang dipakai.

Pada lingkup organisasi publik, maka enam unsur manajemen tersebut dilaksanakan bersama-sama namun dengan pemahaman atas pengertian-pengertian pada elemen tertentu misalnya market dapat dipahami sebagai masyarakat sebagai objek dan subjek dari kebijakan publik. Secara holistik keenam elemen unsur manajemen tersebut tidak dapat dipisahkan karena terintegrasi dalam administrasi organisasi.

2.1.4. Lingkup Kebijakan

Istilah kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* berkenaan dengan karakteristik yang dimiliki oleh individu dalam hal kepandaian dan kemahiran. Anderson sebagaimana dikutip oleh Islamy (2007:17) mengemukakan pendapat bahwa: “kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”.

Kebijakan adalah segala sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, artinya bahwa keputusan pemerintah untuk tidak bertindak dalam merespon

permasalahan yang ada dapat dianggap sebagai kebijakan pemerintah. Kebijakan dibuat untuk mencari solusi dari adanya masalah yang sedang dihadapi atau yang diprediksi akan terjadi dimasa yang akan datang. Sehingga selain kebijakan ditetapkan sebagai upaya untuk menangani masalah yang terjadi, tetapi juga untuk membangun kesiapan menghadapi masalah yang diprediksi akan terjadi yang apabila tidak dilakukan langkah atau tindakan antisipasi akan menimbulkan kondisi permasalahan yang lebih besar. Kebijakan adalah pedoman untuk mewujudkan kondisi yang diharapkan lebih baik.

Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Dunn (2000:109) yang menyatakan mengenai kebijakan publik sebagai berikut:

Kebijakan publik (*public policy*) merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan-badan dan pejabat pemerintah, diinformasikan dalam bidang-bidang isu sejak pertahanan, energi, dan kesehatan sampai kependidikan, kesejahteraan dan kejahatan. Pada salah satu bidang isu tersebut terdapat banyak isu kebijakan, yaitu serangkaian arah tindakan pemerintah yang aktual ataupun potensial yang mengandung konflik di antara segmen-segmen yang ada dalam masyarakat. Isyu kebijakan yang ada biasanya merupakan hasil konflik definisi mengenai masalah kebijakan.

Pandangan ini mengandung pengertian bahwa kebijakan publik mencakup seluruh bidang kehidupan yang berkaitan dengan berbagai kepentingan publik atau permasalahan orang banyak, sehingga kebijakan publik selalu terdiri dari berbagai pilihan sikap atau keputusan pemerintah yang saling berhubungan. Kebijakan publik dapat dibuat oleh pejabat pemerintah selaku pelaksana pemerintahan ataupun dibuat oleh badan-badan publik, namun masalah kebijakan publik seringkali terjadi adalah menentukan prioritas dari definisi masalah publik yang aktual dan potensial yang perlu diselesaikan.

Menurut Dye dalam Mangkunegara (2002:3) menerangkan bahwa kebijakan publik adalah:

Kebijakan publik adalah apa saja yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai suatu masalah, apa yang menyebabkan atau yang dapat mempengaruhi, dan apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut.

Secara sederhana kebijakan publik adalah tentang melihat, memahami, mengartikan sebab dan hal-hal yang mempengaruhi munculnya permasalahan publik, serta menganalisis, mengkaji akibat dan berbagai pengaruh atas seluruh kemungkinan sikap dan tindakan pemerintah yang akan dilakukan.

Webster sebagaimana dikutip Wahab dalam Putra (2001:81):

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Kebijakan seringkali dikonotasikan secara sederhana sebagai peraturan, konotasi dalam pengertian sederhana tersebut dapat dibenarkan, karena kebijakan pemerintah dituangkan dalam bentuk peraturan atau perundangan. Kebijakan memiliki pengertian yang lebih luas bila dibandingkan dengan peraturan, karena kebijakan merupakan keseluruhan sikap-sikap pemerintah terhadap permasalahan publik, namun kebijakan dapat diterjemahkan melalui aturan-aturan, beberapa aturan atau bahkan kumpulan beberapa aturan yang memiliki kesamaan pencapaian tujuan akhir atau *impack* sesuai dengan harapan kebijakan. Aturan-aturan ini lebih merupakan implementasi dari kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2002:3) mengemukakan pendapat tentang kebijakan bahwa:

Kebijakan adalah tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Pendapat tersebut memiliki pengertian bahwa pembuatan atau penetapan sebuah kebijakan dapat bersumber pada kepentingan seseorang, sekelompok orang, organisasi, dan termasuk pula organisasi pemerintah. Namun kepentingan yang diusung sebagai dasar penetapan kebijakan tersebut berimplikasi luas terhadap kondisi publik. Penetapan kepentingan seseorang maupun kelompok orang dalam sebuah kebijakan pada organisasi yang terbatas (kecil) atau organisasi *private* dapat mudah dilakukan, namun pada organisasi pemerintah kepentingan tersebut melalui proses penilaian dan persetujuan orang atau lembaga lain karena kepentingan tersebut akan menjadi kebijakan publik yang mengatur atau wajib dilaksanakan oleh orang lain sebagian maupun keseluruhan. Hal ini sejalan Anderson dalam Islamy (2002:17) yang mengemukakan: **“kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu”**.

Eulau dan Prewitt yang dikutip oleh Jones dalam buku Pengantar Kebijakan Publik (1991:47) mengemukakan pendapat:

A standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and who abide by. (Kebijakan adalah keputusan tetap yang dirincikan oleh konsistensi dan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mengetahui keputusan tersebut).

Konsistensi dan keterpaduan tingkah laku individu maupun kelompok dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan orang-orang yang dikenakan kebijakan merupakan

unsur penting dalam yang menjadi ciri dari implementasi kebijakan, serta memberikan pengaruh pada implementasi kebijakan. Van Horn dalam Winarno (2002:102) memberikan pembatasan dalam implementasi kebijakan sebagai berikut:

sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Pendapat di atas menunjukan bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Keputusan-keputusan kebijakan dapat dilaksanakan apabila telah mendapatkan legalisasi dari pejabat/lembaga yang berwenang.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dari proses tahapan kebijakan yang terdiri dari: tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sehingga tahap implementasi kebijakan mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasarannya dalam menyelesaikan permasalahan publik. John dalam Putra (2001:164) mengemukakan bahwa **“implementasi kebijakan bersifat saling mempengaruhi dengan kebijakan-kebijakan yang mendahuluinya”** dan merupakan kegiatan pengoperasian program yang mempunyai tiga pilar kegiatan, antara lain:

1. **organisasi, yaitu penataan sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program tersebut dapat berjalan;**
2. **interpretasi, yakni penafsiran program agar menjadi rencana yang tepat sehingga dapat diterima dan dilaksanakan;**
3. **penerapan, yaitu pelayanan sesuai dengan tujuan.**

Pendapat ini menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan, diperlukan 3 (tiga) hal utama yaitu; ***organisasi, interpretasi, penerapan*** yang merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan, organisasi sebagai wadah operasional dan penanggungjawab legalisator kebijakan, interpretasi sebagai pembentukan pemahaman yang sama, dan penerapan sebagai sikap dan perilaku yang searah dan mendukung terhadap implementasi kebijakan tersebut.

Lineberry dalam Putra (2001:81) menyatakan dalam proses implementasi setidaknya tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

- (1) **pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana;**
- (2) **penjabaran tujuan keberhasilan aturan pelaksana (*Standar Operating Procedures/ SOP*);**
- (3) **koordinasi sebagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran;**
- (4) **pembagian tugas di dalam dan di antara dinas-dinas/badan pelaksana;**
- (5) **pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.**

Elemen-elemen proses implementasi kebijakan di atas menjelaskan bahwa setelah suatu kebijakan dilegalisasi dibutuhkan tindakan-tindakan dan aturan-aturan teknis atau bahkan lebih teknis, dalam perwujudannya. Salah satunya adalah pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan. Sumber-sumber dimaksud adalah seluruh potensi organisasi yang dapat di padu-kelola secara bersama-sama dalam rangka pencapaian tujuan organisasi, yang dapat terdiri dari sumber daya manusia, **anggaran**, metode (aturan-aturan), sarana dan prasarana dan mesin-mesin (tehnologi).

2.1.5. Lingkup Anggaran

Wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah, sebagai upaya peningkatan pelayanan publik di daerah, sebenarnya juga merupakan salah satu upaya untuk menepis anggapan terhadap anggaran sektor publik yang sering dinilai sebagai sarang in-efisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana dan institusi yang selalu merugi. Munculnya tuntutan baru terhadap organisasi publik terutama yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan pemerintahan agar pengelolaan uang rakyat (*public money*) dilakukan dengan transparan dengan berdasarkan konsep *value for money* sehingga tercipta akuntabilitas publik (*public accountability*) dalam penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Menurut Mardiasmo (2002 : 4-6), mengemukakan :

***Value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasarkan pada tiga elemen utama yaitu : (1). *Ekonomi* : pemerolehan input dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang rendah. Ekonomi merupakan perbandingan input dengan input value yang dinyatakan dalam satuan moneter. Ekonomi terkait dengan sejauhmana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input reources* yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif. (2). *Efisiensi* pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan input yang terendah untuk mencapai output tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan output-input yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan. (3). *Efektivitas* : tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan outcome dengan output.**

Ketiga hal tersebut merupakan elemen pokok *value for money*, namun beberapa pihak berpendapat bahwa tiga elemen saja belum cukup, perlu ditambah dua elemen lain yaitu keadilan (*equity*) dan pemerataan atau kesetaraan (*equality*). Keadilan mengacu pada adanya kesempatan sosial (*social opportunity*) yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dan kesejahteraan ekonomi. Selain keadilan perlu dilakukan distribusi secara merata, artinya penggunaan uang publik hendaknya tidak hanya

terkonsentrasi pada kelompok tertentu saja atau pada jenis kegiatan tertentu yang memberikan *feedback* berupa pendapatan daerah, melainkan pembiayaan publik harus dilakukan secara merata pada setiap kegiatan kebutuhan seluruh masyarakat.

Value for money dapat tercapai apabila organisasi telah menggunakan biaya input paling kecil untuk mencapai output yang optimum dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Kampanye implementasi konsep *value for money* pada organisasi publik gencar dilakukan seiring dengan meningkatnya tuntutan akuntabilitas publik dan dorongan implementasi *good governance*. Implementasi konsep *value for money* diyakini dapat memperbaiki akuntabilitas sektor publik dan memperbaiki kinerja sektor publik. Menurut Mardiasmo (2002:7), manfaat implementasi *value for money* pada organisasi sektor publik, antara lain :

1. Meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran.
2. Meningkatkan mutu pelayanan publik.
3. Menurunkan biaya pelayanan publik karena hilangnya inefisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan input.
4. Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik.
5. Meningkatkan kesadaran akan uang publik (*public cost awareness*) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

Akuntabilitas publik merupakan suatu konsep yang kompleks yang sulit dalam proses mewujudkannya, mengingat akuntabilitas publik melekat dan berkaitan dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintah mulai dari proses perencanaan sampai dengan evaluasi penyelenggaraan. Akuntabilitas publik juga harus bergerak seimbang dan searah dengan sistem transparansi publik. Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik memiliki beberapa dimensi. Ellwood dalam Mardiasmo (2002 :

21-22), menjelaskan terdapat empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik, yaitu :

- 1. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum;**
- 2. Akuntabilitas proses;**
- 3. Akuntabilitas program;**
- 4. Akuntabilitas kebijakan.**

Akuntabilitas anggaran, penjabaran dimensi-dimensi tersebut dapat berbentuk kejujuran dalam anggaran sesuai dengan nilai kebutuhan, landasan hukum yang jelas dan tegas dalam setiap rincian pembiayaan, proses yang transparan sesuai dengan mekanisme anggaran yang berlaku, pembiayaan yang sesuai dengan program yang dilaksanakan, dan kebijakan yang transparan berkaitan dengan upaya pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintah. Dukungan sistem informasi akuntansi keuangan publik, sistem informasi manajemen dan prosedur administrasi keuangan menjadi hal utama dalam membangun akuntabilitas keuangan. Akuntabilitas pemerintah secara umum termanifestasi melalui proses pemberian layanan publik yang cepat, responsif dan murah biaya.

Manulang dalam Kaho (1995:61), mengemukakan masalah keuangan sebagai berikut:

Bagi suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting. Makin baik keuangan suatu negara, maka makin stabil pula kedudukan pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya kalau keuangan negara itu kacau maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya. Demikian juga bagi suatu pemerintah daerah keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

Kuangan merupakan salah satu sumberdaya yang penting dalam proses organisasi, sehingga proses anggaran yang baik merupakan hal yang mempengaruhi

proses penyelenggaraan organisasi. Sumber keuangan organisasi pemerintah yang berasal dari masyarakat (publik) menambah pentingnya proses anggaran yang baik untuk terciptanya efektivitas organisasi.

Pentingnya manajemen pengelolaan keuangan daerah dalam upaya meningkatkan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintah, lebih lanjut dikemukakan Wajong dengan mengutip pendapat D'Audiffret dalam Kaho (1995:61), yang menyatakan :

- a) **Bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada hari kemudian bagi penduduk di daerah, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh merupakan kegiatan yang dapat menciptakan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk daerah tersebut.**
- b) **Bahwa kepandaian mengendalikan daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi, tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemampuan melihat kemuka dengan penuh kebijaksanaan yang harus diarahkan untuk melindungi dan memperbesar harta daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat di daerah sangat erat berhubungan;**
- c) **Bahwa anggaran adalah alat utama untuk mengendalikan keuangan daerah, sehingga rencana anggaran yang dihadapkan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan kemuka yang bijaksana.**

Pentingnya kemampuan dalam manajemen tata kelola anggaran yang tepat merupakan dasar penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kemampuan pengelolaan anggaran tersebut dapat menentukan kondisi masa depan suatu daerah dan berimplikasi pada masyarakat, sehingga dibutuhkan kebijakan yang tepat dalam pengelolaan anggaran. Anggaran dalam pengertian tersebut secara umum adalah sebagai salah satu alat dalam proses manajemen keuangan.

The National Committee on Government dari Amerika Serikat dalam Gade (1998:49), menyatakan bahwa “ *A budget is plan of financial operating, embodying as*

estimated of proposed expenditures for given period of time and the proposed means of financing them". Maksudnya bahwa suatu anggaran adalah rencana operasional keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran dalam jangka waktu tertentu dengan rencana penerimaan/pendapatan untuk membiayainya. Disebut sebagai rencana operasional keuangan karena, anggaran berisikan detail jumlah biaya yang dialokasikan pada setiap kegiatan yang direncanakan untuk periode waktu tertentu dan telah disepakati pada saat anggaran. Kegiatan selanjutnya dilaksanakan sesuai dengan rencana waktu implementasi anggaran.

Anggaran bukanlah kompas, karena tidak seorangpun yang mengetahui sesuatu secara pasti di masa depan dan selanjutnya perlu dicari informasi lain yang menggambarkan kenyataan dari alokasi sumber daya. Untuk itu analisis alokasi dan strategi pembangunan tidak hanya mendasarkan pada anggaran, tetapi juga memperhatikan bagaimana realisasi dari anggaran tersebut. Anggaran (*budgeting*) merupakan aktivitas mengalokasikan sumberdaya keuangan yang terbatas untuk pembiayaan belanja negara yang cenderung tanpa batas. Dengan arti lain anggaran adalah penjabaran sumber daya keuangan untuk berbagai tujuan manusia.

Sejalan dengan itu menurut **Syamsi (1994:90)** menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan *budget* (anggaran) adalah **"hasil dari perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu, baik menyangkut penerimaannya maupun pengeluaraannya yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu"**. Ditegaskan bahwa anggaran (*budget*) adalah out put yang dihasilkan oleh proses perencanaan, berupa daftar rinci mengenai kegiatan-kegiatan

yang akan dilaksanakan baik penerimaan maupun pengeluaran dan disusun secara terpadu. Anggaran ditampilkan dalam bentuk nilai satuan uang dan mengatur dalam jangka waktu tertentu.

Sedangkan Suparmoko (2000:49), mengatakan bahwa :

Anggaran adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu yang biasa adalah satu tahun, yang mana lembaga eksekutif (pemda) yang mempersiapkan rencana penerimaan dan pengeluaran/belanja termasuk pos-posnya dan kemudian diajukan kepada lembaga legislatif, yang ini kemudian mempertimbangkannya dan kemudian memutuskan serta menetapkan sebagai undang-undang.

Pendapat ini menjelaskan anggaran yang terdapat pada sektor publik, prinsip umum anggaran diaktualisasikan dalam suatu daftar secara rinci yang memuat penerimaan dan pengeluaran negara dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahannya dalam jangka waktu tertentu yaitu satu tahun. Namun anggaran publik harus melalui proses pertimbangan legislatif sebagai wakil dari masyarakat mengingat bahwa anggaran sektor publik bersumber dari uang publik, sebelum kemudian ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

“Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial,” (Mardiasmo, 2002:61). Pendapat ini mengandung pengertian bahwa anggaran merupakan visualisasi dari target kinerja yang hendak dicapai dalam periode rencana anggaran, dengan kata lain penilaian kinerja dapat diukur melalui capaian realisasi anggaran. Apabila anggaran telah digunakan secara umum dapat disimpulkan bahwa

kinerja telah tercapai, walaupun penilaian tersebut tidak dapat mengukur tingkat prestasi kinerja. Anggaran mengandung pengertian pada proses ataupun metode yang dilakukan. Anggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Sehingga dalam organisasi sektor publik anggaran merupakan salah satu proses politik, mengingat anggaran sektor publik merupakan proses penentuan anggaran dalam pembiayaan kebijakan pemerintah yang merupakan hasil proses politik. Berbeda dengan sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, memiliki fleksibilitas yang tinggi terhadap perubahan, serta proses anggaran yang efisien. Sebaliknya anggaran sektor publik harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, diberimaskan, dan diawasi dalam implementasinya. Proses yang cukup panjang dan rumit, negosiasi publik dan politik, serta fleksibilitas yang rendah terhadap perubahan. Perbedaan ini disebabkan karena sumber pembiayaan anggaran sektor publik berasal dari dana (uang) publik, sehingga akuntabilitas dan transparansi anggaran terhadap anggaran sektor publik menjadi penting.

Proses anggaran dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategik telah selesai dilakukan. Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat. Tahap anggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan menggagalkan perencanaan yang sudah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.

Menurut **Elmi (2002:37)** anggaran adalah **“suatu proses penyusunan rencana keuangan yaitu pendapatan dan pembiayaan, kemudian mengalokasikan dana ke**

masing-masing kegiatan sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai”.

Pendapat ini memiliki pengertian bahwa pengalokasian anggaran dilakukan dengan mengukur kebutuhan anggaran terhadap fungsi dan sasaran yang hendak dicapai, dengan proses ini anggaran tersusun dengan skala prioritas melalui klasifikasi target atau sasaran yang hendak dicapai.

Aspek-aspek yang harus tercakup dalam anggaran sektor publik, menurut **Mardiasmo (2002:61)**, meliputi : **“1) Aspek perencanaan, 2) Aspek pengendalian, 3) Aspek akuntabilitas publik”**. Aspek-aspek anggaran tersebut menjelaskan bahwa proses anggaran harus memiliki aspek perencanaan, yang disusun dengan target waktu, biaya, kualitas dan kuantitas kegiatan yang digambarkan secara jelas, sehingga pelaksanaan kegiatan dapat terkendali sesuai dengan rencana anggaran tersebut, dan anggaran sektor publik harus dapat menjamin terciptanya akuntabilitas penggunaan anggaran sesuai dengan perencanaan. Anggaran sektor publik harus diawasi mulai tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan. Proses anggaran akan lebih efektif jika diawasi oleh lembaga pengawas khusus (*oversight body*) yang bertugas mengontrol proses perencanaan dan pengendalian anggaran.

Pentingnya anggaran sektor publik dikemukakan oleh **Mardiasmo (2002:63)**, karena beberapa alasan, yaitu :

- 1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.**
- 2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang sedangkan sumberdaya yang terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumberdaya (*scarcity of resources*) pilihan (*choice*) dan *trade offs*.**
- 3. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggungjawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran sektor**

publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

Pendapat di atas mengandung pemahaman bahwa anggaran harus bertujuan pada kepentingan masyarakat, yang dapat bersifat memberikan fasilitas (pembangunan), memberikan jaminan (menjaga kestabilan ekonomi), mendorong peningkatan kualitas hidup masyarakat (menstimulasi rakyat) sehingga pada akhirnya anggaran publik dapat menciptakan terwujudnya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Namun sumber anggaran yang terbatas berbanding terbalik dengan jumlah kebutuhan masyarakat, sehingga anggaran juga berperan sebagai pengaturan melalui skala prioritas. Anggaran juga menjadi informasi perhatian pemerintah kepada masyarakat melalui pengelolaan uang publik dan kinerja keuangan pemerintah, sehingga masyarakat mendapatkan informasi yang cukup dan dapat turut berperan mengawasi dan menciptakan akuntabilitas penggunaan anggaran pemerintah.

Sedangkan **Musgrave dan Musgrave (1989 : 5-18)**, mengemukakan sebagaimana dengan penyusunan APBN, penyusunan APBD mempunyai 3 (tiga) fungsi utama, yaitu :

1. ***Fungsi alokasi***, dimaksudkan untuk penyediaan dana yang dibutuhkan oleh masyarakat akan sarana dan prasarana yang tidak mungkin disediakan oleh swasta atau kerjasama antara pemerintah dan swasta.
2. ***Fungsi distribusi***, adalah anggaran yang menyangkut kebijaksanaan pemerintah dalam masalah pemerataan pendapatan antar warga negara agar kesenjangan dalam penerimaan pendapatan dapat dikurangi.
3. ***Fungsi stabilisasi***, adalah anggaran yang menyangkut masalah terpeliharanya tingkat kerja yang tinggi, kestabilan harga dan pertumbuhan ekonomi yang cukup memadai.

Fungsi-fungsi APBD ini menggambarkan secara umum pengaruh anggaran pada posisi makro, dengan fokus pada terbangunnya keseimbangan menyeluruh pada aspek-aspek yang mempengaruhi jaminan kebutuhan masyarakat, dengan cara mengintervensi kebutuhan masyarakat yang tidak disediakan swasta, menstimulus pendapatan masyarakat dan secara tidak langsung menjaga kestabilan perekonomian dengan menjaga kestabilan harga-harga sehingga dapat menekan terjadinya tingkat perbedaan (kesenjangan) ekonomi masyarakat yang terlalu tajam.

Fungsi-fungsi utama anggaran sektor publik dikemukakan oleh **Mardiasmo (2004:63-64)**, sebagai berikut :

1. **Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning tool*); Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.**
2. **Anggaran sebagai alat pengendalian (*control tool*); sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan.**
3. **Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*Fiscal tool*); Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi.**
4. **Anggaran sebagai alat politik (*political tool*); anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.**
5. **Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*); setiap unit kerja terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi.**
6. **Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*); Anggaran merupakan wujud komitmen dari budget holder (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif**

akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

7. **Anggaran sebagai alat motivasi (*motivation tool*); Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.**
8. **Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (*public sphere*); Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD. Masyarakat LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses anggaran publik.**

Fungsi-fungsi utama anggaran yang dikemukakan oleh Mardiasmo lebih menyeluruh, dengan melihat peran anggaran yang telah dimulai pada saat perencanaan, pada proses pelaksanaan sampai dengan evaluasi. Fungsi-fungsi utama ini juga memperlihatkan proses penting yang terjadi pada saat anggaran ketika terjadi interaksi antara para pelaku anggaran dan fungsi anggaran juga dilihat dari kegunaan penting anggaran yang dapat dimanfaatkan bagi pelaksana anggaran.

Sebagai suatu proses, terdapat faktor-faktor dominan yang mempengaruhi proses anggaran **Mardiasmo (2009:69)**, yaitu :

1. **Tujuan dan target yang hendak dicapai.**
2. **Ketersediaan sumber daya (faktor-faktor produksi yang dimiliki pemerintah).**
3. **Waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target.**
4. **Faktor-faktor lain yang mempengaruhi anggaran, seperti : munculnya peraturan pemerintah yang baru, fluktuasi pasar, perubahan sosial dan politik, bencana alam, dan sebagainya.**

Anggaran sektor publik memiliki kerumitan yang salah satunya disebabkan karena rendahnya fleksibilitas anggaran pemerintah, pada prosesnya seringkali pemerintah tidak mampu menjelaskan tujuan atau target yang hendak dicapai secara terukur, dikarenakan ukuran produktivitas kinerja pemerintah pada kegiatan-kegiatan

tertentu tidak dapat diukur dengan volume pekerjaan. Fleksibilitas organisasi yang rendah mempengaruhi optimalisasi sumber daya guna mendukung proses anggaran, penetapan waktu pencapaian tujuan dan target masih lemah, dikarenakan kinerja anggaran melibatkan banyak pihak dan tahapan-tahapan yang harus dilalui, serta regulasi-regulasi baru yang muncul dari pemerintahan yang lebih tinggi turut mempengaruhi proses anggaran.

2.1.6. Lingkup Efektivitas Kerja Pegawai

Manusia sebagai makhluk sosial, memiliki pengertian bahwa setiap individu sejak dari lahir sampai dengan meninggal memiliki ketergantungan kepada individu lainnya, saling ketergantungan ini kemudian membentuk kelompok berdasarkan adanya suatu kebutuhan bersama. Kebutuhan individu yang menjelma menjadi kebutuhan kelompok menumbuhkan kerjasama antar individu-individu. Dalam proses kerjasama tersebut muncul hubungan antara yang memerintah dan diperintah, muncul pemimpin, dan munculnya hirarkhi. Pembagian kewenangan dalam unit-unit kerja dalam mencapai tujuan bersama merupakan proses pengorganisasian, sedangkan susunan struktur hirarkhi pembagian kerja sesuai dengan kewenangan yang melekat pada setiap jenjang struktur tersebut kemudian disebut organisasi.

Menurut Sheldon dalam Harits (2009:14) :

Organisasi adalah proses penggabungan pekerjaan dari para individu atau kelompok-kelompok harus melakukan dengan bakat-bakat yang diperlukan untuk tugas-tugas sedemikian rupa, memberikan saluran terbaik untuk pemakaian yang efisien, sistematis, positif dan terkoordinasikan dari usaha yang tersedia.

Pendapat tersebut menegaskan bahwa organisasi dibentuk berdasarkan penggabungan bakat-bakat individu atau kelompok yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas-tugas organisasi. Untuk mencapai tujuan organisasi, bakat-bakat tersebut disalurkan dan dikoordinasikan secara sistematis, efisien, dan positif. Pengaturan bakat-bakat individu dan kelompok sangat penting dalam mewujudkan organisasi yang berkualitas.

Sementara itu **Pfiffner dan Lane dalam Harits (2009:14-15)** menyatakan :

Organisasi adalah proses menggabungkan pekerjaan yang orang-orang atau kelompok-kelompok harus melakukan dengan kekuasaan yang diperlukan untuk pelaksanaannya, sehingga kewajiban-kewajiban yang dilaksanakan demikian itu memberikan saluran-saluran terbaik bagi penyelenggaraan usaha yang efisien, teratur, positif dan terkoordinasikan.

Kedua pendapat tersebut terdapat kesamaan pemahaman bahwa organisasi merupakan kesatuan orang-orang atau kelompok yang bersama-sama melaksanakan suatu usaha untuk pencapaian tujuan tertentu secara lebih efisien, teratur, positif dan terkoordinasi. Perbedaan pemahaman terdapat pada kapasitas penempatan orang-orang dalam organisasi sesuai dengan bakat-bakat (spesialisasi/keahlian) yang dimiliki, dan kekuasaan yang melekat pada orang-orang sesuai dengan kedudukannya dalam organisasi.

Keberhasilan setiap organisasi ditentukan oleh bagaimana para individu (pegawai), kelompok-kelompok orang berinteraksi (bekerjasama) dalam upaya pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Organisasi yang baik selalu didukung oleh kualitas kerja yang baik dari para pegawainya, sehingga efektivitas organisasi dapat dilihat dari efektivitas kerja para pegawai. Pada organisasi publik yang digerakan oleh para birokrat (aparatur negara) dengan sistem birokrasi sebagai mekanisme penggeraknya, kualitas kerja birokrat mempengaruhi kualitas pencapaian

tujuan dan target organisasi. Sehingga mengukur keberhasilan organisasi publik dalam melaksanakan pekerjaannya dapat dilakukan dengan melihat dari bagaimana cara para pegawai pemerintah bekerja dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya.

Winardi (1996:123) mengemukakan bahwa: **“efektivitas (*effectiveness*) berarti melaksanakan hal-hal yang tepat dengan cara tepat dan pada waktu yang tepat”**. Selanjutnya Steers terjemahan Jamin (1996:35) mengemukakan bahwa: **“pengertian efektivitas kerja adalah sebagai suatu keadaan yang menunjukkan tingkat keberhasilan manajemen dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu”**. Pengertian tersebut secara umum memberikan penjelasan bahwa efektivitas adalah suatu pelaksanaan kerja yang optimal adalah apabila dilaksanakan sesuai dengan standar tata cara dan target waktu yang telah ditentukan terlebih dahulu oleh organisasi.

Beberapa pandangan Gibson, Ivancevic dan Donnely tentang efektivitas dalam Harits (2002:109) adalah sebagai berikut:

- a. **Efektivitas individu yang menekankan pada: (1) hasil karya pegawai atau anggota tertentu dari organisasi, dan (2) prestasi kerja individu dinilai secara rutin lewat proses evaluasi hasil karya yang merupakan dasar bagi kenaikan gaji, promosi dan imbalan yang lain yang tersedia dalam organisasi.**
- b. **Efektivitas kelompok yang menekankan pada: (1) bekerja secara bersama-sama dalam kelompok, dan (2) hasil yang dicapai jumlah kontribusi dari semua anggota.**
- c. **Efektivitas organisasi terdiri dari individu dari kelompok yang menekankan pada hasil karya yang lebih tinggi tingkatnya, dari pada jumlah hasil karya tiap-tiap bagiannya.**

Berdasarkan uraian di atas, terdapat hubungan yang saling mempengaruhi antara efektivitas individu, kelompok, dan organisasi. Pengertian tersebut memberikan penegasan bahwa untuk dapat meningkatkan efektivitas kerja organisasi maka perlu dibangun mulai dari efektivitas kerja para individu dalam melaksanakan tugas pekerjaan

dan bekerjasama dalam organisasi. Efektivitas itu sendiri merupakan suatu pengukuran sejauhmana tugas-tugas dikerjakan sesuai sasarannya dengan melihat jumlah kualitas dari jasa atau barang yang telah dihasilkan berdasarkan target (ukuran) waktu yang telah ditentukan dan biaya yang diasumsikan.

Handayani (1996:16) mengemukakan bahwa **“efektivitas adalah pengukuran dalam arti pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”**. Handayani menilai efektivitas dengan membandingkan pencapaian sasaran atau tujuan dengan perencanaan capaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Apabila pencapaian tujuan atau sasaran tidak sesuai dengan perencanaan waktu maupun biaya ataupun indikator lain, maka dapat dinyatakan bahwa pekerjaan tersebut tidak efektif.

Strategi pembangunan kehandalan organisasi publik perlu menjadi perhatian dalam mengukur kinerja organisasi. Implementasi prinsip pelayanan tepat waktu dan tepat sasaran yang diberikan oleh organisasi publik menjadi pembuktian terhadap kinerja organisasi tersebut. Untuk mendukung hal tersebut dibutuhkan profesionalitas pegawai dan penempatan pegawai. Mulyasa (2003:82) mengemukakan bahwa **“efektivitas adalah adanya kesesuaian antara orang yang melaksanakan tugas dengan sasaran yang dituju. Efektivitas adalah bagaimana suatu organisasi berhasil mendapatkan dan memanfaatkan sumberdaya dalam usaha mewujudkan tujuan operasional”**. Pemanfaatan, pengaturan sumberdaya termasuk anggaran dengan proses anggaran yang tepat dapat meningkatkan efektivitas organisasi mencapai tujuannya.

Sejalan dengan hal tersebut Siagian (1997:151) mengemukakan pandangan efektivitas sebagai berikut:

Penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditentukan sebelumnya, artinya apakah pelaksanaan suatu tugas dinilai baik atau tidak sangat tergantung bilamana tugas tersebut diselesaikan dan tidak, terutama cara melaksanakannya dan berapa biaya yang diselesaikan.

Menilai efektivitas menurut penjelasan di atas perlu digunakan ukuran yang tepat, sehingga suatu pekerjaan dapat dinilai efektif atau tidak efektif. Ukuran tersebut menggunakan tiga indikator yaitu; mengukur ketepatan waktu dalam penyelesaian pekerjaan, mengukur ketepatan capaian pekerjaan, dan mengukur biaya yang dikeluarkan dalam menyelesaikan pekerjaan dibandingkan dengan rencana yang telah ditetapkan.

Lebih lanjut Steers dalam Jamin (1994:46) mengemukakan bahwa :

Efektivitas kerja adalah pengukuran dalam arti sejauh mana organisasi melaksanakan tugas atau mencapai tugas semua sasarannya dilihat dari jumlah kualitas dari jasa yang dihasilkan berdasarkan hasil yang telah ditentukan.

Pemahaman efektivitas di atas mengandung makna bahwa mengukur efektivitas kerja secara umum dapat dilakukan dengan mengukur pelaksanaan tugas dan ketercapaian sasaran organisasi dilihat dari jumlah pelayanan dan kualitas pelayanan sesuai dengan rencana standar/target kualitas pelayanan capaian kinerja organisasi. Semakin ber-kualitas organisasi melaksanakan tugasnya, dapat disimpulkan semakin tinggi efektivitasnya.

2.2. Kerangka Berfikir

Kerangka pemikiran yang akan diuraikan pada bagian ini disusun untuk mengkaji hubungan variabel-variabel penelitian dalam rangka membentuk model paradigma pemikiran sehingga relevan dengan tujuan dan arah penelitian sesuai dengan masalah yang akan diteliti. Dalam konteks ini, peneliti akan mengemukakan teori utama sebagai

basis pemikiran untuk menjelaskan struktur hubungan antara komponen-komponen yang terlibat dalam konstelasi masalah anggaran dan efektivitas kerja pegawai.

Anggaran (*budgeting*) merupakan aktivitas penting dalam pengalokasian sumberdaya keuangan yang terbatas untuk pembiayaan belanja yang cenderung tanpa batas. Bentuk anggaran adalah susunan digit anggaran yang diatur menurut keperluan kebutuhan pembiayaan berdasarkan skala prioritas program dan kegiatan yang telah direncanakan. Tahap anggaran menjadi sangat penting untuk mewujudkan efektivitas pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana program dan kegiatan organisasi. Pengertian anggaran sebagaimana dikemukakan oleh Mardiasmo (2002:61) **“Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial”**.

Untuk memperoleh susunan anggaran yang maksimal sehingga memberikan daya dukung dalam pelaksanaan program kerja, maka anggaran perlu dilaksanakan dengan memperhatikan fungsi-fungsi utama anggaran. Selanjutnya Mardiasmo (2004:63-64) mengemukakan fungsi-fungsi utama anggaran sektor publik adalah sebagai berikut :

1. **Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning tool*); Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.**
2. **Anggaran sebagai alat pengendalian (*control tool*); sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan.**
3. **Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*Fiscal tool*); Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi.**
4. **Anggaran sebagai alat politik (*political tool*); anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.**

5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*); setiap unit kerja terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi.
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*); Anggaran merupakan wujud komitmen dari budget holder (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.
7. Anggaran sebagai alat motivasi (*motivation tool*); Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.
8. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (*public sphere*); Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD. Masyarakat LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses anggaran publik.

Anggaran yang tepat dan efektif memberikan pengaruh yang signifikan terhadap organisasi, bila penyusunan anggaran dilaksanakan secara benar dan tepat sasaran. Penyusunan anggaran yang benar dan tepat juga akan memberikan motivasi karyawan dalam melaksanakan tugas pokok dan pekerjaannya dengan lebih efektif.

Setelah menjelaskan anggaran dari ahli di atas, selanjutnya diuraikan definisi efektivitas kerja, antara lain Siagian (1997:151) mengemukakan pandangan tentang efektivitas kerja sebagai:

Penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan sebelumnya, artinya apakah pelaksanaan suatu tugas dinilai baik atau tidak sangat tergantung bilamana tugas tersebut diselesaikan dan terutama bagaimana cara melaksanakannya dan berapa biaya yang diselesaikan untuk itu.

Efektivitas kerja merupakan ukuran terhadap bagaimana suatu pekerjaan dilaksanakan. Untuk menilainya ditetapkan standar pengukuran dengan menggunakan ukuran yang tepat, sehingga suatu pekerjaan dapat dinilai efektif atau tidak efektif. Dengan kata lain efektivitas kerja adalah pengukuran yang membandingkan antara suatu

hasil capaian kinerja dengan rencana kerja yang telah ditetapkan sebelumnya dengan standar tolok ukur tertentu. Selanjutnya Siagian (1997:153) mengemukakan beberapa ukuran dari efektivitas kerja, yaitu :

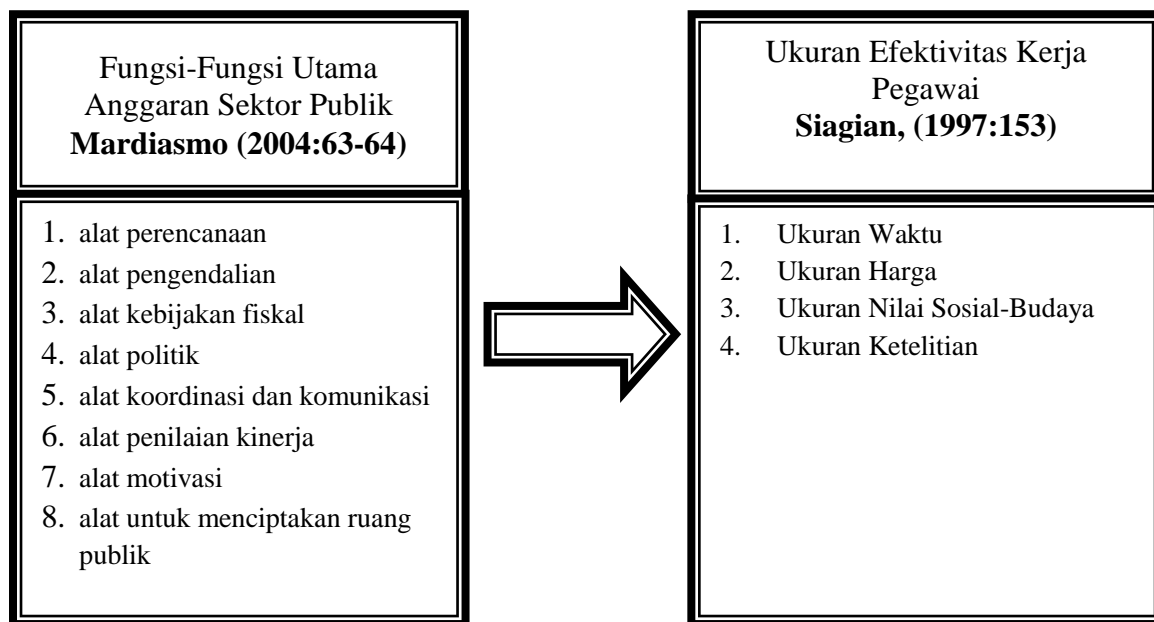
1. **Ukuran waktu, yaitu berapa lama seseorang membutuhkan jasa tertentu untuk memperolehnya.**
2. **Ukuran harga, dalam arti berapa besar biaya yang harus dikeluarkan untuk memperoleh jasa yang dibutuhkannya.**
3. **Ukuran nilai-nilai social budaya dalam arti cara penghasil jasa menyampaikan produknya kepada kliennya.**
4. **Ukuran ketelitian yang menunjukan apakah jasa yang diberikan akurat atau tidak.**

Setelah dijelaskan kerangka pemikiran variabel anggaran dan efektivitas kerja menurut para ahli, selanjutnya dikemukakan keterkaitan antara kedua variabel tersebut. Secara jelas Mardiasmo (2002:61) menyatakan bahwa **“anggaran merupakan estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu...”**, sedangkan Siagian (1997:151) menyatakan efektivitas kerja merupakan **“penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan...”** dengan “harga” sebagai salah satu ukurannya. Capaian kinerja dihasilkan dipengaruhi oleh efektivitas kerja, sehingga jelas terlihat bahwa terdapat hubungan antara anggaran dengan efektivitas kerja. Keterkaitan hubungan antara anggaran dan efektivitas kerja lebih lanjut ditegaskan oleh pendapat Leslie (1992: 97), yang menyatakan bahwa **“Anggaran yang dihasilkan senantiasa digunakan sebagai tolok ukur bagi efektivitas pelaksanaan kerja manajer dan karyawan”**. Pernyataan tersebut menunjukan secara tegas hubungan antara anggaran dan kinerja pegawai atau kualitas efektivitas kerja pegawai.

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat dikemukakan bahwa anggaran diindikasikan memberikan pengaruh dan berkorelasi dengan efektivitas kerja. Oleh sebab itu efektivitas kerja pegawai dapat ditingkatkan melalui optimalisasi fungsi-fungsi

anggaran sebagai alat perencanaan, alat pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat penilaian kinerja, alat motivasi, dan alat menciptakan ruang publik.

Berdasarkan uraian tersebut di atas digambarkan paradigma pemikiran sebagai berikut di bawah ini :



Gambar 2.1
Paradigma pemikiran tentang Anggaran dan Efektivitas Kerja

2.3. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan paradigma pemikiran di atas, maka hipotesis yang diajukan peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Anggaran besar berpengaruhnya terhadap efektivitas kerja pegawai di Kecamatan Cangkuang Kabupaten Bandung.
2. Anggaran melalui fungsi-fungsi utamanya sebagai alat perencanaan, sebagai alat pengendalian, sebagai alat kebijakan fiskal, sebagai alat politik, sebagai alat koordinasi dan komunikasi, sebagai alat penilaian kinerja, sebagai alat motivasi, dan sebagai alat untuk menciptakan ruang publik, besar pengaruhnya terhadap efektivitas kerja pegawai di Kecamatan Cangkuang Kabupaten Bandung.